

HOE VERHOUDT "DE NIEUWE KIJK OP VRIJ CONCURREN" VAN HET MINISTERIE
VAN ECONOMISCHE ZAKEN ZICH TOT HET DAADWERKELIJKE CONCURRENTIE PROCES
VAN DE ONDERNEMERS?

In 1946 zei Friedrich Hayek "Hoewel moedige pogingen zijn gedaan ... om de discussie terug te brengen op de bodem van de werkelijkheid en de aandacht te vestigen op de problemen van het werkelijke leven, zo schijnt toch de algemeen verbreide opvatting het concurrentiebegrip, zoals de economen het gebruiken, als het juiste te zien en dat van de gewone zakenman als een misbruik". Om even later te vervolgen met: "Het is misschien goed zich te herinneren dat ... concurrentie die handeling is om te verkrijgen waarvoor een ander zich te zelfder tijd moeite geeft om het te verkrijgen. Hoeveel van wat in het dagelijks leven bij deze bemoeienis wordt ondernomen zou een verkoper op een markt waar de zogenoemde 'volkomen concurrentie' [het concurrentie begrip van de economen, waarover verderop meer] heerst nog openstaan? Ik geloof dat het antwoord kort is: geen enkele". Deze twee constatering van Hayek (Nobelprijs voor economie in 1974) zijn ook nog van toepassing op de vorig jaar verschenen brochure "De nieuwe kijk op vrij concurreren" van het ministerie van Economische Zaken⁽¹⁾.

In het nu volgende geef ik allereerst in het kort de inhoud van de brochure. Vervolgens bespreek ik een tweetal opvattingen over concurrentie. Als laatste geef ik een voorbeeld waarom het voorgestelde beleid het concurrentie proces, zoals begrepen door Hayek, in feite alleen maar kan hinderen en een voorbeeld van die zaken die het concurrentieproces daadwerkelijk tegenwerken en dus bestreden dienen te worden.

DE NIEUWE KIJK OP VRIJ CONCURREREN: MEER VAN HETZELFDE EN JURIDISCH ZWAK

In het voorwoord van de brochure wordt gesteld dat het beleid er toe moet leiden "dat er meer ruimte komt voor de werking van het vrije-markt-mechanisme". Een gezonde marktwerking wordt vooral beperkt door onderlinge afspraken en economische machtsposities. Op grond van de Wet economische mededinging kan de overheid optreden tegen afspraken tussen bedrijven.

Welke afspraken heeft de overheid daarbij op het oog? In principe zijn dit "alle afspraken tussen ondernemers [inclusief vrije beroepsbeoefenaars, denk aan vestiging of praktijkoverdracht] die hun economische bewegingsvrijheid beperken of de armslag van andere ondernemers kunnen inperken". Denk bijvoorbeeld aan afspraken over te hanteren prijzen en tarieven of over de wijze waarop prijzen berekend moeten worden of over kortingen en provisies. Maar ook vallen hieronder afspraken tussen bedrijven waarbij elk bedrijf een deel van de totale produktie of afzet - maar ook rayon of aantal klanten - krijgt toegewezen.

Al deze afspraken (mededingingsregelingen) dienen te worden aangemeld bij het Ministerie om vervolgens te worden getoetst aan het algemeen belang. Bij de toetsing "wordt een afweging gemaakt tussen de nadelen die de regeling met zich meebrengt voor de werking van het marktmechanisme en de eventuele voordelen die aan de afspraken verbonden zijn". Aldus kan de overheid afspraken geheel of gedeeltelijk onverbindend verklaren dan wel juist algemeen verbindend verklaren. Bij dit laatste kunnen wij bijvoorbeeld denken aan het vaststellen door de overheid van een minimum prijs ter oplossing van een te weinig aan afspraken oftewel een, in de ogen van de overheid, te veel aan concurrentie.

Een van de eerste dingen die opvalt, als wij het bovenstaande overzien, is dat "Op weg naar méér concurrentie" (de titel van het voorwoord bij de brochure) haar vertaling vindt in een schier onbeperkte opsomming van potentieel strafbare afspraken tussen bedrijven. Karakteristieke paragraaftitels uit de brochure luiden "Mededingingsregelingen: ze komen vaker voor dan u denkt" en "Economische machtsposities: ook die komen vaker voor dan u denkt". "De nieuwe kijk" bestaat er dus kennelijk uit dat het bereik van de oude opvatting over concurrentie nog niet ver genoeg ging.

De brochure met de daarachter liggende Wet economische mededinging is aldus geformuleerd in vage, ongedefinieerde termen die zijn gekoppeld aan een zich kennelijk steeds maar verder uitbreidend domein van toepassing. Terwijl het kenmerk van een goede wetgeving is dat zij berust op een structuur van heldere definities die van te voren bekend zijn en aldus door de rechter in een proces zijn toe te passen. De bovenstaande regels daarentegen berusten op bewuste vaagheid en resulteren daardoor in regelgeving achteraf.

Een regelgeving die in de praktijk vaak geheel willekeurig is daar het al of niet optreden van de overheid veelal afhankelijk is van een klacht van een medeondernemer "die de dupe denkt te zijn geworden van zo'n regeling of machtspositie". Waardoor het algemeen belang al gauw tot een speciaal belang dreigt af te zakken.

De algemene vaagheid van de Wet economische mededinging leidt tot onzekerheid, wat niet bevorderlijk is voor een gezond ondernemersklimaat, waarvoor eerder een voorspelbaar en stabiel juridisch kader nodig is.

WAT IS CONCURRENTIE? SITUATIE VERSUS PROCES

Wat is eigenlijk vrije concurrentie? Het ministerie van Economische Zaken ziet concurrentie als een situatie (een structuur), waarvoor een aantal noodzakelijke voorwaarden dienen te worden vervuld, bijvoorbeeld een groot aantal verkopers en geen grote individuele invloed van ondernemerszijde op de prijzen. Concurrentie kan echter ook gezien worden als een proces van rivaliserend gedrag tussen ondernemers. Concurrentie is in die laatste visie een proces dat zich in de tijd afspeelt door middel van toe- en uittreding van ondernemers tot de markt. Dit laatste vormt in de proces opvatting van concurrentie de kern van en enige voorwaarde voor een vrije-markt economie. Over de uiteindelijke situatie van het concurrentie proces valt in deze visie niets te zeggen en er vallen aan die situatie zeker geen normen te ontleen om het daadwerkelijke concurrentie proces aan te beoordelen. De uitkomst van het neuzen tellen zegt immers niets over het gedrag van de producenten. Het proces van toetreding of zelfs de dreiging alleen al van toetreding tot een markt is bepalend voor het al of niet bestaan van concurrentie.

Deze visie, concurrentie als een proces, valt samen met de opvatting van concurrentie zoals de ondernemers deze eigenlijk altijd al hebben begrepen en ook in de economische wetenschap⁽²⁾, mede door toedoen van de in de inleiding aangehaalde Hayek, steeds meer ingang vindt.

Verschuiven die in de situatie opvatting van concurrentie hoogst verwerpelijk zijn, zijn in de proces opvatting een uiting van concurrentie. Kartels, onderlinge ondernemers afspraken kunnen in de procesopvatting een teken van efficiëntie zijn, zij geven belangrijke economische schaalvoordelen en stemmen de verschillende ondernemersplannen beter op elkaar af.

Dat een kartel een toetredingsbarrière opwerpt voor andere ondernemers is niet meer dan logisch maar daarom nog niet verwerpelijk. Deze toetredingsbarrières zijn er immers op grond van het feit dat een grote onderneming bijvoorbeeld op grond van kostenvoordelen verbonden aan de produktie op grote schaal, maar ook door het samenvoegen in één bedrijf van de verschillende stadia in het produktieproces, goedkoper kan produceren dan een kleine onderneming. Dit zal door de consumenten beslist niet betreurd worden. De situatie is wellicht zelfs op grond van consumentenvoorkeuren tot stand gekomen en wordt erdoor in stand gehouden. Waarom zouden consumenten het betreuren dat kleine relatief inefficiënte bedrijven niet meer kunnen concurreren met grote efficiënte ondernemingen. Concentratie van en samenwerking tussen ondernemingen kan juist een uiting zijn van toenemende concurrentie tussen ondernemers. Want als concurrentie een proces van rivaliteit tussen ondernemingen op een open-markt is (de toetreding is vrij) dan kan het concurrentieproces zelfs toenemen in intensiteit met de groei van de ondernemingen. Het valt kortom niet te zeggen of de concurrentie groter of kleiner is tussen vele kleine of enkele grote ondernemingen.

Toch is het idee dat een economische machtspositie nadelen kan hebben niet onzinnig. Wij dienen echter een onderscheid te maken tussen een juridisch afgegrensde toetreding en een niet-juridische barrière. De laatste barrières worden gecreëerd door de vrijwillige keuzes van de consumenten. De enige die voor een absolute juridische barrière kan zorgen is de overheid. Zij is in staat om bijvoorbeeld met haar vergunningenbeleid, het opleggen van vakbekwaamheidseisen aan bepaalde beroepen of met het leggen van minimumprijzen, wettelijke toetredingsbarrières te scheppen. Bedrijven en personen worden aldus beschermd tegen concurrentie van anderen. In de vrije markt daarentegen kan van een "quiet

life" voor de ondernemer nooit sprake zijn, altijd blijft er de dreiging van toetreding van buiten en het op de markt komen van substituten. Op een vrije-markt met bijvoorbeeld één baksteenfabrikant, is er altijd nog de concurrentie met substituten als beton, hout, glas en vele kunststoffen. De producent, beschermd door een door de overheid ingesteld monopolie, bevindt zich echter in een volstrekt andere situatie. De overheid heeft immers bepaald dat hij alleen een bepaald produkt mag leveren.

Na deze algemene opmerkingen over concurrentie gaan wij in het volgende nader in op een aantal specifieke punten in de discussie rond kartels en vergunningen. De eersten worden in het huidige mededingingsbeleid bestreden en de tweede worden door de overheid wettelijk gesanctioneerd.

WAT BEVORDERT DE CONCURRENTIE NIET? ANTI-KARTELBELEID

We gaan nog wat dieper in op enkele specifieke bezwaren tegen kartels. Als immers van een beperking van het concurrentie proces bij deze in de brochure meest verwerpelijk genoemde vorm van afspraken, al geen sprake is dan geldt dit zeker voor alle in de aanvang opgesomde minder vergaande afspraken. Beantwoorden wij daarom de vraag: Waarom heeft een kartel niets van doen, zoals in de brochure wordt gesteld, met een samenzwering, gericht tegen de wensen van consumenten en het aantasten van de vrije concurrentie?

Een kartel, een samenzwering in de ogen van het Ministerie, is niets anders dan wat in ieder bedrijf afzonderlijk ook gebeurt, namelijk het op vrijwillige basis samenvoegen van kapitaal. Als de overheid dus een reden ziet om dit soort samenzweringen tegen te gaan, deze fusies open te breken, dan betekent dit niets anders dan dat het kennelijk noodzake-

lijk is om samenwerking te vernietigen ten einde de concurrentie te bevorderen. Slechts individueel eigendom van fabrieken zou aldus in feite slechts getolereerd kunnen worden. Hetgeen weinig met een vrije markt lijkt op te hebben en bovendien de efficiëntie van de produktie tot een nulpunt zou doen dalen.

Tegen de veronderstelde suprematie van de wensen van de consument, de consumentensouvereiniteit, kan natuurlijk direct opgemerkt worden dat ook de producent soeverein is. De consument kan een producent niet dwingen. In de vrije-markt is er keuze vrijheid voor producenten en voor consumenten. De producent heeft de vrijheid om te produceren wat hij wil en de consument heeft de vrijheid om te consumeren wat hij wil. Natuurlijk geeft de consument de voorkeur aan een lagere prijs, hoe lager hoe beter. Maar dit betekent niet dat alle prijzen in het ideale geval voor de consument rond het nul-niveau zouden moeten liggen. In hun rol als producenten prefereren de consumenten immers juist steeds hogere prijzen.

Ook dient consumentensouvereiniteit, niet verward te worden met overvloed, de mogelijkheid voor de consument om uit vele goederen te kunnen kiezen. Geen producent kan ervoor verantwoordelijk worden gesteld dat wij niet genoeg keuze mogelijkheden hebben.

De termen "samenzweren" en "souvereiniteit" zijn genomen uit het politieke leven. In een markteconomie vinden zij echter geen toepassing en werken zij eerder misleidend. Ook een "captain of industry" regeert niet zoals een koning onafhankelijk van zijn onderdanen. Hij dient slechts en is afhankelijk van zijn consumenten. Economische macht bestaat slechts uit het in vrijheid kunnen beslissen om een bepaalde ruil niet te maken.

WAT BEVORDERT DE CONCURRENTIE WEL? ANTI-VERGUNNINGEN BELEID

Als bovenstaande er op wijst dat het huidige mededingingsbeleid de concurrentie niet bevordert, wat bevordert die concurrentie dan wel? Vrijconcurrentie is de toepassing van het idee van de vrijheid op het terrein van de produktie. De vrijheid om te kopen, te verkopen en te produceren zonder dwang van buiten af. De enige die een absolute macht op deze activiteiten kan uitoefenen is de overheid. Zij kan als enige de vrijheid om toe of uit te kunnen treden op een markt, de vrijheid om te kunnen concurreren om de gunst van de consument, beperken.

Er zijn twee in het oog lopende voorbeelden van deze vorm van overheidsop treden: vergunningen en minimum prijzen.

Vergunningen, diploma's en erkenningsregelingen beperken het aanbod van arbeid en bedrijven en verhogen de prijzen in de beroepen die het betreft. Diegenen die niet aan de eisen kunnen voldoen, of de prijs voor de vergunning niet op kunnen brengen, worden van toetreding tot de markt uitgesloten.

Een van de meest gehoorde argumenten voor het afgeven van een vergunning, betreft de bescherming van de consument. Goederen en diensten dienen aan een minimale kwaliteit te voldoen. Gezien vanuit de vrije marktwerking is kwaliteit echter een rekbaar begrip, iets waar iedere consument een eigen opvatting over heeft.

Een andere plausibele reden voor het bestaan van erkenningsregelingen is, dat sommige ondernemers (bijvoorbeeld ondernemers die al over een groot markt aandeel beschikken) overheidsregulering een makkelijker weg naar het veilig stellen van de winst vinden dan de vrije-marktwerking. Daarom worden dit soort overheidsregelingen vaak gebruikt ter bescherming tegen de concurrentie op de markt. Dit wordt nog versterkt door het

feit dat het veelal de beroepsgroepen zelf zijn die de voorgeschreven kwaliteitsnormen bepalen.

De vraag die hier ter discussie staat is dus niet of er wel of niet standaarden dienen te zijn maar wie die standaarden bepaalt: de consumenten of veelal de verschaffers zelf met behulp van de absolute macht van de overheid. De meeste erkenningsregelingen zijn dan ook slechts in de naam van maar niet in het belang van de consument.

Een van de redenen voor het invoeren van allerlei minimum vereisten is de angst voor incompetente werkers. Logisch op deze lijn verder gedacht zouden ook alle ongeschoolde werkers aan bepaalde minimum eisen moeten voldoen. Dit gebeurt natuurlijk ook, alleen onder een ander etiket en meer indirect. Ik bedoel hier de door de overheid wettelijk vastgestelde minimum lonen.

Het openbaar beleden doel van minimum lonen is natuurlijk de positie van de laagste inkomens op de markt te verbeteren. In de praktijk gebeurt er echter het tegenovergestelde. De werker wordt werkloos door het wettelijk vastgestelde tarief; diegenen die niet de bij dat loon vereiste produktiewaarde kunnen leveren, vallen uit de boot. Aldus wordt de toetreding en daarmee de concurrentie op deze markt beperkt.

Mijn slot conclusie luidt als volgt. Het in de brochure verwoorde mededingingsbeleid is in feite een anti-concurrentie beleid. De ware schuldige aan de beperking van de concurrentie, de overheid, gaat bij dit beleid vrij uit. Deze conclusie valt te herleiden op een verschillende opvatting over concurrentie, toestand of proces.

(1) Ministerie van Economische Zaken, Directie Mededinging, Postbus 20101, 2500 EC 's-Gravenhage.

- (2) De proces opvatting over concurrentie wordt in de economische wetenschap met name gepropageerd door Hayek, Kirzner, Rothbard en Armentano. De visie van deze economen op het economische proces ligt aan dit gehele verhaal ten grondslag.